

## DISKUSSIONSUNDERLAG

**Till:** Deltagare vid kommunmöte på Habo Gård

**Från:** Madeleine Edqvist och Sara Andersson, Advokatfirman Lindahl

**Datum:** den 10 april 2019

**Ang:** Sammanfattning för diskussionsändamål – interkommunal ersättning inom gymnasieskolan

---

### 1 BAKGRUND

Mellan kommunerna gäller *Reviderat samverkansavtal 2011 avseende gemensam beräkningsmodell för interkommunal ersättning inom gymnasieskolan i Skåne + Sölvesborg*, daterat den 8 april 2011 ("**Samverkansavtalet**").

I Lunds kommuns gymnasieskolor går ett stort antal gymnasieelever från geografiskt närliggande kommuner, däribland Lomma kommun. Flera skånska kommuner anser att Lunds kommun under flera års tid har tagit ut felaktiga (för höga) avgifter för grannkommunernas gymnasieelever.

Viss skriftväxling har skett, framförallt mellan Lomma kommun och Lunds kommun men även ett gemensamt brev från flera kommuner i december 2018.

Frågan har även lyfts till Kommunförbundet Skånes arbetsgrupp för Samverkansavtalet, som haft möten med Lomma kommun och Lunds kommun.

I detta dokument sammanfattas översiktligt och för diskussionsändamål några punkter som redovisats till Lomma kommun avseende förutsättningar för att framställa återkrav mot Lunds kommun samt gången vid en eventuell process med anledning av ett sådant krav.

Detta diskussionsunderlag baseras på tillgänglig information i ett tidigt skede av den potentiella tvisten. I tvister finns i regel allt mer information att tillgå ju längre processen fortskrider. Då ny information tillkommer och behöver beaktas är bedömningarna som redogörs för nedan inte statiska utan måste utvärderas löpande, samt kan komma att förändras under processens gång.

### 2 SAMVERKANSAVTALET OCH BEGREPPET SJÄLVKOSTNAD

Samverkansavtalet är styrande för storleken på den ersättning som Lunds kommun har rätt att begära från de andra kommunerna. Avtalet föreskriver att den interkommunala ersättningen ("**IKE**") ska motsvara anordnarens självkostnad. Begreppet självkostnad förekommer även i skollagen – som Samverkansavtalet hänför sig till – och andra sammanhang, bl.a. den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.

Det finns ingen entydig allmängiltig definition av vad som är en självkostnad.

Tolkningen av vad som är en självkostnad kan variera beroende på sammanhang. Det bör utredas om parterna kan ha överenskommit, förutsatt eller uttalat något som preciserar vad självkostnad innebär just i Samverkansavtalet.

Vi utgår för närvarande från självkostnadsbegreppen enligt skollagen, som angetts vara en utgångspunkt i Samverkansavtalet, och den övergripande kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.

Några generella utgångspunkter för bedömningen av vad som är eller inte är en självkostnad är följande:

- Endast kostnader som är verkliga och motiverade får ligga till grund för en självkostnadsberäkning. Kostnaderna ska ha ett normalt samband med verksamheten.
- Avgifter får inte bestämmas så att mottagaren dubbel- eller överkompenseras för kostnader.
- Överuttag av avgifter (jämfört med faktiska kostnader) får ske, dock endast om avgifterna inte under en längre tid väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten.
- Vid eventuella överuttag ska överskotten ska användas till nytta för avgiftsbetalarna enligt en långsiktig plan, samt redovisas i bokföringen.

### 3 AVVIKELSER I LUNDS RAPPORTERADE SJÄLVKOSTNAD

Inom ramen för ett s.k. jämförelseprojekt i Lomma kommun uppmärksammade kommunen stora skillnader i självkostnaden som rapporterats till SCB per elev i gymnasieskolan mellan Lomma och Lunds kommun.

Det ska framhållas att det är rimligt att nämnda kostnadsposter varierar, dels mellan olika kommuner som skiljer sig åt t.ex. ifråga om faktiska kostnader som inte ingår i IKE (t.ex. resor) och ifråga om fördelning av elever på olika gymnasieprogram till olika kostnader, dels mellan kalkylerade kostnader (grund för IKE) och faktiskt utfall (rapport till SCB). I detta fall reagerade man dock på att Lunds kommuns IKE år efter år varit väsentligt högre än det utfall som Lunds kommun redovisat till SCB.

Lunds kommun har bekräftat att kommunen tillämpar olika lokalkostnad vid beräkning av IKE och vid rapportering till SCB. Beloppen som "justerats bort" har av Lunds kommun uppgetts till totalt mellan 41–49 miljoner kr per år under perioden 2013–2017 (fig. nedan, röd understrykning).

Lund kommuns justeringar av lokalkostnader i gymnasieskolan

	2013	2014	2015	2016	2017
Lokalkostnad rapporterad till SCB (kr/elev)	17 090 kr	17 339 kr	16 299 kr	17 065 kr	16 846 kr
<b>Justering av lokalkostnad (kr)</b>	<b>40 890 000 kr</b>	<b>42 347 000 kr</b>	<b>49 677 000 kr</b>	<b>47 362 000 kr</b>	<b>49 095 000 kr</b>
Antal elever i kommunal gymnasieskola (antal)	5 590	5 670	5 853	6 051	6 205
Justering per elev (kr/elev)	7 315 kr	7 469 kr	8 487 kr	7 827 kr	7 912 kr

Lomma kommun har beräknat justeringen per elev och år, ca 7 300–8 500 kr.

### 4 FÖRKLARING TILL INTERNHYRESSÄTTNING OCH JUSTERINGAR

Kommungruppen har ifrågasatt om Lunds kommuns internhyror – de överskjutande beloppen som justeras bort i driftsredovisningen – utgör verkliga självkostnader i gymnasieverksamheten, som Lunds kommun rätteligen får lägga till grund för en självkostnadsberäkning.

Lunds kommun har i brev 2019-03-29 förklarat att



1. Kommunens serviceförvaltning har ett resultatkrav från kommunfullmäktige (enligt Lomma kommun 80 miljoner kr per år) för att skapa utrymme för hyresförluster, investeringar och reinvesteringar.
2. Servicenämnden belastas av en internränta på lån från kommunstyrelsen, (4 %) som överstiger kommunens genomsnittliga inlåningsränta.
3. Bokförda fastighetsvärden har skrivits upp till för att skapa medvetenhet om lokalkostnader och kunna konkurrensutsätta lokalerna (enligt senare beslut skrivs övervärdena av årligen under 15 år).

Dessa tre faktorer justeras bort när Lunds kommun rapporterar självkostnaden till SCB. Enligt Lunds kommun motsvarar de justerade beloppen därmed inte kommunens "rent faktiska" självkostnad.

## 5 KOMMENTARER

Självkostnaden i Samverkansavtalets mening (grund för IKE) behöver inte vara identisk med självkostnaden som rapporteras till SCB.

Om Lund kommuns internhyressättning, samt sättet som hyrorna faktiskt används, medför återkommande överuttag av avgifter samt att utbildningsnämnden (och därmed även grannkommuner som betalar IKE) subventionerar annan kommunal verksamhet i Lund förefaller detta inte överensstämja med självkostnadsbegreppet, så som det normalt förstås i skollag och kommunalrätt.

Utifrån de uppgifter vi har fått del av är det för närvarande inte möjligt att bedöma om IKE faktiskt går till indirekta kostnader som rätteligen bör belasta gymnasieverksamheten vid en självkostnadsberäkning, eller går till kostnader hänförliga till annan verksamhet inom Lunds kommun. Det går heller inte att utesluta risk för att Lunds kommun blir över- eller dubbelkompenserad för t.ex. hyresförluster, planerings- och investeringskostnader. Baserat på den information och det material som är tillgängligt (nuvarande utredningsläge) finns det därför skäl att ifrågasätta om Lunds kommun har fastställt IKE i enlighet med Samverkansavtalet.

Vid felaktig debitering och betalning kan som utgångspunkt krav framställas på återbetalning av vissa belopp. Utfallet av en tvist är bland annat beroende av bevisläget och de invändningar som kan göras från motparten mot ett återbetalningskrav. Förutom full vinst eller förlust är det ett möjligt utfall att vissa belopp ska återbetalas och andra inte.

För det fall tvisten ska drivas vidare är det en avgörande fråga hur beloppen bokförs och används – t.ex. om det sker omfördelning till annan verksamhet, om medel blandas på felaktigt sätt samt om gymnasieverksamheten bär mer än sin andel av gemensamma kostnader. För att kvalitetssäkra utredning och krav, samt ha beredskap för att framöver granska motargument och utredning från Lunds kommun, rekommenderar vi att tidigt ta hjälp av en extern revisor.

Efter närmare utredning och ställningstaganden brukar nästa skede i en process vara att kravbrev och förberedande av stämningsansökan upprättas. Detta är sannolikt nödvändigt för att komma vidare även i denna tvist och för att försöka få konkreta svar från Lunds kommun, samt för att det ska bli fråga om återbetalning av några belopp.